Datum
Van 2 6 JUNI 2013

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Uw kenmerk
2013-0000008886
2013-0000029831

Aan de staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid,
Mevrouw J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Ons kenmerk
SBK/87725/RE

Onderwerp
Uitvoeringstoets wetsvoorstel WWB Maatregelen 2014 inclusief wijzigingen Toeslagenwet

Geachte mevrouw Klijnsma,

Met uw brief van 5 februari 2013 heeft u ons geïnformeerd over het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand (WWB) Maatregelen 2014. U heeft ons verzocht het wetsvoorstel te beoordelen op aspecten van uitvoerbaarheid. Met uw brief van 27 maart 2013 heeft u ons geïnformeerd over een nieuw element in het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand (WWB) Maatregelen 2014. Het betreft hier een aanpassing in de Toeslagenwet ten behoeve van de kostendelersnorm. Over de wijzigingen in de Toeslagenwet voor de kostendelersnorm heeft u ons een aanvullende uitvoeringstoets verzocht. In deze brief informeren wij u over de uitvoerbaarheid van zowel het wetsvoorstel WWB Maatregelen 2014 als de wijzigingen in de Toeslagenwet (TW) voor kostendelersnorm. Met betrekking tot de wijzigingen in de TW gaan wij uit van de aangepaste wettekst zoals deze op 18 april 2013 door uw ambtenaren naar ons zijn gezonden.

Alvorens concreet in te gaan op uw vragen over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorstellen, willen wij een aantal algemene opmerkingen maken. Het uitvoeren van de taakstelling 2010 en het doorvoeren van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 maken dat UWV in zeer vergaande vorm moet inzetten op efficiency, digitalisering en automatisering en zelfs taakversobering. Om deze reden hebben wij de afgelopen jaren consequent gepleit en ingezet op de volgende lijn:
- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving ten behoeve van een eenvoudige en efficiënte uitvoering. Deze aspecten zijn bij nieuwe of gewijzigde regelgeving voor ons een cruciaal aandachtspunt.
- Vergaande digitalisering en automatisering van onze processen. Om onze uitvoering te kunnen blijven doen met veel minder mensen is dit een noodzakelijke voorwaarde.
- Uitvoering op basis van beschikbare gegevens vanuit onze Polisadministratie. Dit maakt een uitvraag bij burgers overbodig en een geautomatiseerde uitvoering mogelijk.

Het voorliggende wetsvoorstel – met name het onderdeel van de kostendelersnorm voor de uitvoering van de TW – maakt de Toeslagenwet niet eenvoudiger, maar juist complexer voor onze uitvoering. Een adequate uitvoering van de voorgestelde wetgeving vereist in feite een handmatige uitvoering. Daarnaast zullen de gegevens in de polisadministratie niet toereikend zijn en zal een veelheid van bronnen moeten worden geraadpleegd. De voorliggende voorstellen zijn alleen uitvoerbaar en handhaafbaar als wij mogen vertrouwen op de gegevens die onze klanten aanleveren. Uit ervaring weten wij dat juist de doelgroep klanten die een beroep doen op de Toeslagenwet deze wet complex vinden. Met de voorgestelde wijzigingen neemt deze complexiteit toe. Het is dan kwetsbaar als wij moeten vertrouwen op de gegevens die deze groep mensen zelf moet aanleveren.

Dit gezegd hebbend, gaan wij hieronder in op de door u gestelde vragen.
Voor de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen sluiten wij zoveel mogelijk aan bij onze huidige uitvoeringspraktijk van de TW. Hierbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:
- Wij gaan uit van de gegevens die de klant ons (digitaal) aanlevert.
- Op basis van concrete signalen zullen wij TW aanvragen controleren op juistheid.

- Controles vinden achteraf steekproefsgewijs plaats en op basis van onderzoek in de voor UWV beschikbare registraties.
- Aan de volledige uitkeringspopulatie TW 'ongehuwden' en 'ongehuwde ouder' zal eenmalig een informatieverzoek worden gestuurd t.b.v. de wijzigingen in de TW.

Bij het hanteren van deze uitgangspunten, constateren wij het volgende:
1. De uitvoering en de handhaving van de huidige TW is – mede in relatie tot de andere werknemersverzekeringen – als complex aan te merken. Door de wijzigingen wordt deze complexiteit vergroot.
2. De klanten die een beroep doen op de TW, kunnen veelal deze ingewikkelde wetgeving niet begrijpen. Door de voorgestelde wijziging zal deze onduidelijkheid over o.a. de rechten en plichten bij deze klanten toenemen.
3. Als UWV zullen we moeten vertrouwen op de juistheid van de gegevens die wordt aangeleverd door de klanten waarvoor deze wetgeving veelal niet duidelijk zal zijn.

De wijzigingen in de TW zijn voor UWV uitvoerbaar, maar daarbij worden toenemende handhavingsrisico's gelopen. Wij willen u hier uitdrukkelijk op wijzen. Voorts signaleren wij een overlap van dit wetstraject met bijvoorbeeld het wetstraject inzake de hervorming kindregelingen, waarbij een aantal voorgestelde wijzigingen in de TW weer ongedaan worden gemaakt. Gelijktijdig met deze uitvoeringstoets hebben wij een uitvoeringstoets ontvangen over de hervorming kindregelingen. Wij kunnen onvoldoende beoordelen hoe beide voorstellen in elkaar ingrijpen en zullen dus beide voorstellen partieel behandelen. Wij houden ons het recht voor in een later stadium aanvullende opmerkingen te maken.

Uitvoeringstoets
In het wetsvoorstel is een aantal bepalingen opgenomen die zich richten op de uitvoering van UWV, te weten:
- wijzigingen TW en kostendelersnorm;
- aanscherping maatregel bij zeer ernstige misdragingen;
- invoering zoektijd van 4 weken voor 27 jaar en ouder;
- beslagvrije voet.

I. Wijzigingen TW en kostendelersnorm
De kostendelersnorm is bedoeld om het stapelen van uitkeringen bij personen die een woning delen te voorkomen. Het voorstel is de uitkering te verlagen als meer meerderjarige personen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben. Het argument om een kostendelersnorm in te voeren, is dat personen die geen gezamenlijke huishouding voeren, maar wel hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, geacht worden voordelen van samenwonen te hebben, doordat zij de kosten van huur, verwarming en dergelijke kunnen delen. In deze situatie zijn de kosten van levensonderhoud per persoon lager. De kostendelersnorm is ook van toepassing op klanten die een TW-uitkering ontvangen.

Voorliggend wetsvoorstel introduceert twee nieuwe categorieën TW-gerechtigden, te weten:
- de alleenstaande uitkeringsgerechtigde die met één of meer andere meerderjarigen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft;
- de alleenstaande ouder die met één of meer andere meerderjarigen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

Kenmerk van deze groep meerpersoonshuishoudens is dat er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Voor alleenstaanden en alleenstaande ouders zal een verlaging van de TW-uitkering plaatsvinden op het moment dat zij hun woning delen met een ander persoon van boven de 18 met wie zij niet gehuwd of samenwonend zijn. Hierop gelden echter twee uitzonderingen:
- Een meerderjarig studerend of schoolgaand kind telt niet mee als onderdeel van het huishouden (ontvangt studiefinanciering of volgt een algemeen erkende opleiding);
- De tweede uitzondering is als sprake is van een commerciële relatie.

De wetswijziging geldt zowel voor nieuwe als voor lopende gevallen. Voor de nieuwe categorieën is overgangsrecht in het wetsvoorstel opgenomen, waarbij de verlaging van de toeslagbedragen geleidelijk wordt doorgevoerd van een half jaar na ingangsdatum van de wetswijziging tot vier jaar daarna.

Uitzonderingen in relatie tot de uitvoeringspraktijk
De beoordeling van de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen is voor onze uitvoeringspraktijk niet eenvoudig:

- Ten aanzien van de beoordeling of iemand recht heeft op studiefinanciering (of deze werkelijk wordt ontvangen doet volgens de voorliggende wetgeving niet ter zake) geldt dat deze informatie niet op geautomatiseerde wijze tot stand kan komen.
- Ten aanzien van de beoordeling van de commerciële relatie voorzien wij moeilijkheden bij het beantwoorden van de vraag: 'Wat is een commerciële relatie?'. Dit omdat lokale omstandigheden mede bepalend zijn bij het antwoord. We zijn hierbij tot de conclusie gekomen dat een geautomatiseerde controle op de uitzondering commerciële relatie niet mogelijk is.

Daarnaast achten wij een bovengenoemde beoordelingen niet tot de primaire taken van UWV. Desalniettemin hebben wij een werkproces uitgewerkt, met daaraan gekoppelde handhavingsrisico's, waarmee zo veel als mogelijk rekening is gehouden met bovenstaande uitvoeringsknelpunten.

Uitvoering en handhaving
Voor de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen sluiten wij zoveel mogelijk aan bij onze huidige uitvoeringspraktijk van de Toeslagenwet. Hierbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- Wij gaan uit van de gegevens die de klant ons (digitaal) aanlevert.
- Op basis van concrete signalen zullen wij TW aanvragen controleren op juistheid.
- Controles vinden achteraf steekproefsgewijs plaats en op basis van onderzoek in de voor UWV beschikbare registraties.
- Aan de volledige uitkeringspopulatie TW 'ongehuwden' en 'ongehuwde ouder' zal eenmalig een informatieverzoek worden gestuurd t.b.v. de wijzigingen in de TW. Een taskforce zal monitoren of de uitgezonden informatieverzoeken (circa 172.000) tijdig door de klanten worden beantwoord. Indien de vragen om informatie niet worden beantwoord, zal conform het huidige beleid een maatregel worden opgelegd.
- Van de 172.000 eenmalige herbeoordelingen verwachten wij dat in 34.000 gevallen nader bewijsmateriaal door de klant zal moeten worden aangeleverd (contract en dagafschrift / bewijs van inschrijving DUO). Dit bewijsmateriaal zal door ons – mede gelet op de hoeveelheid, de diversiteit en het tijdig kunnen nemen van een beslissing - marginaal worden toetsen.

Mede door de complexiteit van de regelgeving en de groepen die een beroep doen op de TW (veelal Wajongers), worden er risico's gelopen op het terrein van de handhaafbaarheid. Dit geldt zowel bij de aanvraag van de TW-uitkering als gedurende de looptijd van de TW-uitkering.

Op basis bovengenoemde uitgangspunten zijn de wijzigingen in de TW per 1 januari 2015 uitvoerbaar. Ten overvloede melden wij dat hierbij handhavingsrisico's aan de orde zijn, zoals het niet of niet tijdig doorgeven van relevante informatie door de klant (samenwonen, leefsituatie, zelfstandig ondernemerschap partner, werkzaamheden als uitzendkracht, wel of geen commerciële relatie van medebewoners, studierichting van medebewoners, etc.).

Klantcommunicatie
Het is van het grootste belang dat onze klanten weten wat hun rechten en plichten zijn. Temeer omdat we in toenemende mate moeten gaan vertrouwen op de gegevens die onze klanten ons aanleveren.
Bestaande klanten met een TW-uitkering zullen tijdig op de hoogte gebracht moeten worden van de wijziging van hun plichten en de mogelijke gevolgen die deze wijziging op hun persoonlijke situatie kan hebben. Nieuwe klanten zal bij het ingaan van hun TW-uitkering duidelijk gemaakt moeten worden welke aanvullende plichten zij ten opzichte van de al lopende UWV uitkering hebben.

De klanten die een beroep doen op de TW, kunnen veelal deze ingewikkelde wetgeving niet begrijpen. Door de voorgestelde wijziging zal deze onduidelijkheid over o.a. de rechten en plichten bij deze klanten toenemen. Ook zal bij de klant het niet altijd even duidelijk zijn welke informatie op welk tijdstip aan UWV moet melden.

We zullen alles in het werk stellen dat klanten goed worden geïnformeerd en dat klanten hun situatie aan UWV kunnen doorgeven. Dat zal in beginsel vooral via digitale weg plaatsvinden. Bij de uitvraag van de situatie van bestaande klanten wordt een tijdelijk formulier als informatieverzoek ingezet waarmee klanten hun situatie digitaal door kunnen geven.
Wij houden er echter rekening mee dat deze actieve communicatie voor een deel van de mensen niet toereikend zal zijn.

II. Aanscherping maatregel bij zeer ernstige misdragingen
Het wetsvoorstel regelt de verplichting van de klant om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens het college van B&W, UWV en SVB. Deze verplichting wordt in de voor UWV relevante wetten opgenomen. De nadere uitwerking van deze verplichting zal voor UWV worden meegenomen in de aanpassing van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.

Wij onderschrijven uw mening dat zeer ernstige misdragingen jegens onze medewerkers ontoelaatbaar zijn. Naast het opnemen van de verplichting in de relevante wetten, achten wij het eveneens noodzakelijk om - in aanvulling op het algemene kader voor een zeer ernstige misdraging - ook een concreet toetsingskader in de memorie van toelichting op te nemen. Aan de hand van het algemene en concrete toetsingskader wordt duidelijk gemaakt welke situaties als zeer ernstige misdraging kan worden aangemerkt. Met betrekking het concrete toetsingskader denken wij bijvoorbeeld aan de volgende omschrijving:
'Onder een zeer ernstige gedraging wordt in elk geval verstaan elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld, schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel alsmede het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de betreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, sexuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens alsmede (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.'

In artikel IX Toeslagenwet wordt behalve aan de degene die aanspraak maakt op toeslag ook op de echtgenoot of zijn wettelijk vertegenwoordiger de last opgelegd zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen. Wij hebben geconstateerd dat een dergelijke passage bij de overige wetten niet is opgenomen, terwijl bij deze wetten er ook sprake kan zijn van een wettelijk vertegenwoordiger. Het ontbreekt ons inziens aan een motivering waarom alleen bij de TW de wettelijk vertegenwoordiger aangesproken kan worden op een zeer ernstige gedraging en bij de overige wetten niet.

Voorts vragen wij ons af welk belang er mee gediend is de klant een maatregel op te leggen voor een zeer ernstige misdraging gepleegd door zijn wettelijk vertegenwoordiger. De klant wordt middels het opleggen van een sanctie gecorrigeerd als gevolg van een zeer ernstige misdraging die hijzelf niet heeft gepleegd. Hiermee wordt ons inziens de verkeerde persoon gecorrigeerd. Wij adviseren deze bepaling te laten vervallen.

In verband met het ontbreken van de nadere uitwerking van de verplichting in het Maatregelenbesluit is het voor ons op dit moment niet mogelijk om de impact van de gewijzigde wetgeving te bepalen. Wij zullen de impact van deze wetswijziging met betrekking tot 'het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens UWV' meenemen bij de uitvoeringstoets over het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.

III. Invoering zoektijd van 4 weken voor 27 jaar en ouder

Op grond van artikel 41 vierde lid WWB kunnen personen jonger dan 27 jaar pas vier weken na de melding voor een bijstandsuitkering een aanvraag voor deze uitkering indienen. Gedurende deze vier weken dienen jongeren tot 27 jaar zelf actief te zoeken naar werk, alsmede naar de mogelijkheden om een opleiding te volgen. De gemeente zal tijdens deze vier weken geen ondersteuning bieden in de vorm van inkomen of een traject. In het voorliggende wetsvoorstel gaat de periode van vier weken ook gelden voor personen van 27 jaar en ouder.
Betreffende verruiming naar alle aanvragers van een WWB uitkering vereist een relatief kleine aanpassing in de E-intake. Vanaf juli 2013 kunnen gemeenten zelf de informatie over de zoektijd in het systeem opnemen. Klanten waarvan de WW-uitkering afloopt, ontvangen 4 weken voor de afloop van UWV hierover een bericht, waarbij tevens wordt gewezen op het tijdig aanvragen van een WWB uitkering.

De invoering van een zoektijd van 4 weken voor 27 jaar en ouder is voor UWV per 1 juli 2014 uitvoerbaar.

IV. Beslagvrije voet

De voorgestelde wijzigingen van de WWB zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, werken door naar artikel 475d Rv (bepalen beslagvrije voet). Een aanpassing van dit artikel 475d Rv ontbreekt in het wetsvoorstel. Hierover is overleg geweest met uw ambtenaren en die van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Onderhands hebben wij de voorgestelde tekst van artikel 475d Rv alsnog ontvangen.

Wij hebben met betrekking tot de voorgestelde tekst van artikel 475d Rv echter nog een aantal onduidelijkheden geconstateerd. Op dit moment zijn wij samen met uw ambtenaren in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie over deze onduidelijkheden. We kunnen vooralsnog geen uitspraak doen over de uitvoerbaarheid van deze bepaling. Zodra deze onduidelijkheden zijn opgehelderd, zullen wij u hierover informeren.

De beslagvrije voet speelt bij UWV een rol op het moment dat UWV zelf de beslagvrije voet moet bepalen. Dit speelt bij het verrekenen met een lopende uitkering of als UWV zelf (vereenvoudigd) derdenbeslag legt.

Daarnaast is het gevolg van het wetsvoorstel dat UWV bij de bepaling van de beslagvrije voet moet weten wat de woonsituatie van de klant is, om te kunnen vaststellen of de kostendelersnorm van invloed is. Hierop vooruitlopend kunnen we U nu al melden dat voor dit onderdeel systemen en processen moeten worden aangepast. De doorlooptijd voor deze aanpassingen is minimaal tien maanden. We verzoeken U hiermee rekening te houden in relatie tot de gewenste invoeringsdatum.

Implementatietermijn

De implementatietermijn voor het onderdeel TW in relatie tot de kostendelersnorm is één jaar. Echter zal vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel – in verband met de uit te voeren mailing - onze informatie richting de klant per 1 juli 2014 gereed moeten zijn. Om dit te kunnen realiseren, zullen wij uiterlijk op 1 oktober 2013 de opdracht moeten krijgen om met de implementatie van deze wet te kunnen beginnen. Met deze termijn wordt ook een tijdige invoering van de zoektijd van 4 weken voor 27 jaar en ouder gerealiseerd.

Uitvoeringskosten

De eenmalige uitvoeringskosten worden geraamd op € 6,6 miljoen. Hierbij wordt € 2,6 miljoen ingezet voor de herbeoordeling van circa 172.000 TW uitkeringen en € 2,4 miljoen voor de hier uit voortvloeiende bezwaar en beroepszaken. De restende € 1,6 miljoen omvat o.a. de aanpassingen, testen en implementatie van de systemen, het opleiden van de medewerkers, aanpassen werkinstructies en brieven alsmede de klantcommunicatie.
De structurele uitvoeringskosten voor de jaren 2015 en verder worden geraamd u op € 0,2 miljoen per jaar.

Met betrekking tot op de huidige TW-uitvoering aanvullende handhavingsactiviteiten zijn er nog geen uitvoeringskosten geraamd. Deze zullen wij bij u kenbaar maken als er meer duidelijkheid is over de door u gewenste mate van handhaving van de TW.
Voor de onderdelen 'aanscherping maatregel bij zeer ernstige misdragingen' en 'beslagvrije voet' zullen wij u informeren over de uitvoeringskosten zodra de nadere invulling van deze wetgeving beschikbaar is.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

AL220 00707 03-12